



TITLE:

イギリスの福祉改革とボランティア組織—コントラクトカルチャーの展開と転機—

AUTHOR(S):

川口, 清史

CITATION:

川口, 清史. イギリスの福祉改革とボランティア組織—コントラクトカルチャーの展開と転機—. 経済論叢 1998, 161(1): 34-47

ISSUE DATE:

1998-01

URL:

<https://doi.org/10.14989/45189>

RIGHT:

經濟論叢

第161巻 第1号
野澤正徳教授記念號

献 辞	本山美彦	
G. リューメリンの社会統計論	長屋政勝	1
イギリスの福祉改革とボランティア組織	川口清史	34
ヘーゲル論理学・有論 「質」と「資本」の論理	角田修一	48
インターネット／イントラネットの 経済的・社会的利用の諸形態	小林正人	68
各国通貨単位の資本労働比率変動と マクロ収獲率	大西 広	93
投入産出構造・緩衝在庫・販売予測	森岡真史	108
外生性の実践的検定手法	井口泰秀 宮崎 憲治	133

野澤正徳 教授 略歴・著作目録

平成10年1月

京都大學經濟學會

イギリスの福祉改革とボランティア組織

——コントラクトカルチャーの展開と転機——

川 口 清 史

はじめに

一方での福祉国家の経済的，財政的，思想的，政治的危機と他方での高齢化社会化に伴う福祉需要の急速な需要増大の中で，ヨーロッパ，アメリカの諸国は民間非営利組織による福祉サービス供給への期待を大きくしている。日本においてもそれは「福祉サービス供給の多元化」として語られ，非営利組織を通じたボランティアのマンパワーとしての期待がNPO 法案国会上程への強い背景になっているという。

しかしながら民間非営利組織といってもその実態は極めて多様で，福祉サービス供給のありよう，政府公的機関との関係も各国によって多様である。例えば，ラルフ・クレイマーらによる国際比較研究「ヨーロッパ4カ国の民営化」¹⁾では，対象とした各国の福祉サービス供給非営利組織と政府との関係を4つのタイプに分類している。つまり，最も早く福祉国家を成立させ，80年代以降急速に公的供給から民間の供給へ転換させているイギリスを「公的供給代替」として，もともと福祉国家の発達が遅れ，自然発生的な自助運動，ボランティアが生まれてきたイタリアを「非計画的パートナーシップ」として²⁾，伝統的に国家から相対的に独立した宗教系，非宗教系機関によるサービス供給が主体で

1) Ralph M. Kramer et al., *Privatization in Four European Countries: Comparative Studies in Government-Third Sector Relationships*, M. E. Sharpe, 1993.

2) イタリアの動向については拙稿「イタリアの福祉システムと社会的協同組合」，兵庫県長寿社会研究所編『各国の高齢者介護』，1997年3月参照。

あったオランダを「制度化された民営化」として³⁾、そして発達した福祉国家で、政府の力が依然として強い北欧型のノルウェーを「統合された依存」と特徴付けている。

イギリスは近年、非営利組織を主体とする福祉システムとしてしばしば紹介されるが、それは上述のように多様な形態の中での一つの類型であることに注意を向ける必要がある。しかも、その公的供給から民間供給への移行は、競争入札 (Competitive Tender) による委託契約 (Contract Out) によって進められている。それはこれまでの助成金や補助金を通じた政府と非営利組織との関係とは明らかに違ったものであり、ボランティア組織の在り方にも変化を及ぼさざるを得ないものでもあった。それは「グラントカルチャー」から「コントラクトカルチャー」への変化として、ボランティアセクターのありようの変化としてとらえられる。本稿は、このイギリスにおける福祉システムの変化をコントラクトカルチャーの展開としてとらえ、その特徴を明確にすることを課題とする。

I イギリスのボランティアセクターの特徴と動向

イギリスにおいて公的供給の代替としてボランティア組織による福祉サービス供給が発展した背景には、当然のことながらボランティア組織そのものの歴史的発展があった。イギリスのボランティア組織は「ボランティア組織」というイギリス独自の名称で呼ぶように、アメリカの非営利組織やフランスを中心とする大陸ヨーロッパの社会的経済とは対象や定義が多少異なっている。

アメリカのジョンズ・ホプキンス大学を中心とする非営利組織の国際比較研究 (ICNPO) のイギリスからの参加者であるケンドールとナップは、国際比較の調整を意識しながら、ボランティア組織を次のように定義する。第一に、形式的制度的に確立されたものであること。定款や一連の規則をもち、しばし

3) オランダについては拙稿「オランダの医療・福祉改革と非営利組織」立命館大学政策科学会『政策科学』4巻1号、1996年10月参照。

ば政府機関やボランティア支援団体に登録されている。したがって、コミュニティ開発や福祉分野でとりわけ重要な役割をはたす多数のインフォーマルな家庭、近隣支援活動が除かれる。第二に、政府から独立し自己統治を行うものであること。自身の内部的意思決定構造を持っており、国家や民間営利企業に直接コントロールされてはならない。しかしその収入を民間の市場や政府に負っているものを除くわけではない。第三に、利潤の非分配および第一義的には非事業体であること。したがって、「社会的経済」とは異なって——筆者）協同組合や共済は含まれない。第四にボランティアであること。意味のある程度の時間ないしお金がフィランソロピーや市民ボランティアの形でなされる必要がある。理論的ではなく統計的把握として、政党と宗教活動が除かれる⁴⁾。

この定義はICNPOのそれに則したものであり、定義上はアメリカと変わらないように見える⁵⁾。しかしこの定義は必ずしもイギリスにおけるボランティアセクターの一般的な理解とは一致しない。イギリスではより「公益」「利他主義」が強調され、その結果、ICNPOには含まれるレクリエーション団体、初等中等教育、高等教育、労働組合、職業・事業団体が除かれた「狭い」定義がよりボランティアセクターのイギリスでの理解に近いものとされる。レクリエーション団体や労働組合職業団体等が除かれるのは、それらが利他的なものではないからであり、初等中等教育や高等教育が除かれるのは、それらが極めて独立性の高い場合には高額授業料にその収入を依存しており、したがってそれは一部の人のためにだけあって利他的とはいえず、逆に政府にその収入を依存している場合には政府の指示の下にあってその組織構造は独立とは言えない状況にあるという⁶⁾。また、医療も実際は公的セクターによって供給されており、イギリスのボランティアセクターは、したがって、文化、研究、社会

4) Jeremy Kendall, Martin Knapp, *The Voluntary Sector in the UK*, Manchester University Press, 1996, p. 18.

5) Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier, *The Emerging Sector: An Overview*, The Johns Hopkins University, 1994. 今田忠監訳「台頭する非営利セクター」ダイヤモンド社, 1996年参照。

6) Kendall, Knapp, *op. cit.*, p. 24.

サービス、環境、国際活動などの分野で活動しているということになる。

イギリスのボランティア組織の法的な地位は、イングランド、ウェールズに限ってはあるがチャリティー法 (The Charity Act 1993) に基づいている。ボランティア組織はチャリティー委員会に登録し、チャリティー団体として認可されれば、チャリティー委員会の定めた一定の運営ルールの下に、税の減免を受ける資格を得る。このことからボランティア組織はしばしばチャリティーと同一視されるが、もちろんすべてのボランティア組織がチャリティー登録をするわけでも認可されるわけでもない。また、逆に、チャリティー登録はしていても必ずしもボランティア組織とは見られないものもある。たとえば、先にも述べた大学やボランティアが支援する学校、礼拝所などである。また準公共機関や営利セクターと見なされる組織でチャリティー登録しているものもある。そこで、登録チャリティーとは区別して、先に述べたイギリス風の、利他主義に重点を置いた狭い定義を「一般チャリティー」と呼ぶ場合もある⁷⁾。その一般チャリティレベルで1995年には、12万団体が存在し、フルタイム換算で40万人を超える有給労働者、110万人の各団体の運営を担当する理事を含む300万人以上の無償で働く個人が参加していると推定されている。そして94-95年度の収入は120億ポンド、経常支出は110億ポンドとなっている。12万団体の多数は小規模なものであるが、中にはナショナル・トラストやオックスファムのように日本にも知られている大規模な組織もある。収入と経常支出の90パーセント、有給労働者の83パーセントは上位10パーセントの組織によって占められており、一部の組織の大規模化と寡占状況が伺われる⁸⁾。

表1はICNPOに参加しているケンドールとナップによる1990年段階での雇用者構成である。この表から明らかなことは、国際比較の基準で見ると、イギリスの非営利セクターは教育、文化・レクリエーション、社会サービスの分野

7) Les Hems and Andrew Passey, *The UK Voluntary Sector Almanac 1996*, National Council for Voluntary Organisations.

8) *op. cit.*

表1 ボランタリーセクターの雇用者構成 (1990)

	広い定義		狭い定義	
	1000人	%	1000人	%
文化・レクリエーション	262	27.7	56	14.4
教育・研究	330	34.9	16	4.0
医療	43	4.6	43	11.1
社会サービス	146	15.4	146	37.4
環境	17	1.8	17	4.3
開発・住宅	74	7.8	74	18.8
市民・アドボカシー団体	9	0.9	9	2.3
支援・推進団体	7	0.8	7	1.8
国際活動	23	2.4	23	5.8
事業・職業団体、労働組合	35	3.7	—	—
合 計	946	100	390	100

出所) Jeremy Kendall and Martin Knapp, *The UK Voluntary*, p.112.

の比重が高く、逆に医療の比重が小さいことが特徴である。また、イギリス独自の定義、つまりイギリス流のボランタリーセクター、ないしチャリティーセクターとしてみると、社会サービスのウエイトが非常に高く、続いて地域開発や住宅関連、文化の比重が高くなっている。ここから、イギリスのボランタリー組織の活動は、社会サービス分野、コミュニティー開発分野に大きくシフトしていると言える。

II 社会サービスの民営化とコントラクトカルチャー

1970年代まで、イギリスは福祉国家として社会サービスは国家が供給するものとされてきた。とは言え、イギリスはスウェーデンなど北欧諸国とは違ってその支出水準自体は高くなく、ニーズとのギャップの中にボランタリー組織が生まれ、発展してきた。ボランタリー組織は主として児童福祉や障害者分野で活動し、サービス供給だけではなく、権利の擁護や政策提言などのアドヴォカシーにも従事していた。位置づけとしては基本的な公的サービス供給を補完す

るものとされ、「継ぎ足しはしご」理論で説明された。

1970年代は、しかし、公的サービス供給に対する批判が高まった時期でもあった。生活水準の向上に対応できないサービス水準、選択の余地のなさ、標準化され柔軟さを欠いたサービス、専門化され、官僚化したシステム、等々である。そうした論議のなかで出されたのが、ウルフェンデンを議長とする委員会レポート「ボランティア組織の将来」であった⁹⁾。このウルフェンデン報告では公的機関へのさまざまな批判を踏まえつつも今後も引き続き公的サービスが主要な役割を果たすとし、そのうえで、ボランティア組織、営利事業セクター、インフォーマルセクターがそれぞれに独自の役割を果たすという、「福祉多元主義」の考え方を打ち出した。そのなかでボランティア組織はコスト面での効率性、革新性、柔軟性、開拓者の性格において評価され、とりわけ延長的サービス供給、サービスの質の改善、そして例外的ではあるが主要な供給者としての役割が期待された。

1979年以来3期にわたったサッチャー政権は、「サッチャー革命」と呼ばれるほど、イギリス福祉国家を大きく変えた。福祉を国家の責任とする「福祉合意」は否定され、自己責任、ボランティアズム、市場と競争という新保守主義イデオロギーが強調される。産業分野だけではなく福祉分野においても脱国家化(denationalization)がはかられ、社会サービスの「民営化」が強力に推進されることになった。地方自治体の多くの権限が中央政府に引き上げられ、社会サービスの直接的供給は制限され、競争入札による委託契約を進めるようプレッシャーがかけられた。

しかしサッチャー政権の初期にはまだ多くの地方自治体で労働党が支配しており、そこではサービスをより消費者やコミュニティーに近づけようという方向で、ボランティア組織への財政的支援が強化される。ボランティア組織は伝

9) Lord Wolfenden, *The Future of Voluntary Organisations*, Report of the Wolfenden Committee, 1978. また日本での紹介として武川正吾「福祉国家と市民社会」法律文化社、1992年、第4章参照。

統的な社会サービス分野だけではなくコミュニティの経済開発や雇用確保、住宅分野での活動も展開するようになる。

こうして1980年代を通じて、ボランティア組織は組織数も急速に増加し、経済規模も拡大する。登録チャリティーレベルでは、80年の13万6000団体が90年には17万1400団体に、一団体当たりの平均収入は5万3000ポンドから9万400ポンドへと増加している。この時期、ボランティア組織は量的規模的に拡大しただけではない。ロンドン近郊の20のボランティア組織を調査したアメリカのクレイマーはその組織構造やマネージメントにおける大きな変化を指摘している¹⁰⁾。まず組織の制度化ないし形式的整備である。ロンドンに本部を置く全国組織として地方支部を持つという組織構造、組織の規模拡大に伴う有給スタッフの増加、そしてとりわけ老人ホームなど経営に携わるボランティア組織の「専門機関化」等である。またマネージメントにおいても、多くの組織がこの間新たに外部から専務理事を迎え、またマーケティングなどの手法も導入されるようになってきている。

80年代を通じて政府の財政支出と、政府とボランティア組織によるサービス供給という形での福祉多元主義が進んだが、ボランティア組織の位置は基本的にはまだ政府によるサービス供給の補足ないし補完であった。この方向がはるかに強められ、ボランティア組織にさらに大きな変化が生まれるようになったのは、サッチャー政権の3期目以降、さらに90年代以降である。

1990年に法制化された国民医療サービスおよびコミュニティケア法 (National Health Service and Community Care Act, 1990) は直接には精神病院を閉鎖し精神障害者を地域や家庭でケアしていこうとする、ノーマライゼーションの考え方によるものであったが、それは社会サービス全般に、そしてイギリスのボランティア組織に対して戦後最大とも言われる大きな変革をもたらすものであった。その狙いは次のように要約される。

・施設介護からコミュニティケアへの重点の移動、それには長期入院の停

10) Ralph Kramer et al., *op. cit.*

止、老人ホームや特別養護ホームを抑え、家庭での介護が有利になるようにすることを含む。入院より地域での介護が有利になるようなインセンティブを設定する。

- 供給主導型からニーズ主導型へと意思決定とサービスマネージメントを移動させ、ニーズ評価の改善を図り、利用者や被介護者の嗜好により注意を払う。
- 介護の混合経済を推進する。とりわけ供給の多元化を一層進めるようインセンティブを与える¹¹⁾。

この新しい法制度の下で、地方自治体はケアのプラン作成とマネージメントを担当し、供給は民間機関に外部委託するという方向が進められることになった。そしてその委託の際に、競争入札が強く推奨され、「コントラクトカルチャー」と呼ばれる政府とボランティア組織との関係、ボランティア組織の構造、マネージメント、運営のあり方が生まれる。

コントラクトカルチャーという用語が意味するものは単に助成金を契約制度ないしサービス提供協定に置き換えることだけではなく、国家資金を巡る競争をも意味する。多くのボランティア組織がサービス供給のコントラクトをめぐるボランティア組織同士、あるいは営利企業との、時にはサービス供給を続けている公共機関との競争に巻き込まれるようになった。地方自治体とボランティア組織との関係は、「グラントカルチャー」の下での「パターナリズム」から、あたかも公共土木工事における発注者と建設業者のように、サービスの購入者と提供者との関係に置き換えられることになった。

もちろん、公共サービスの民間委託の拡大は、ボランティア組織、あるいはチャリティーにとってあたらしい活動の場を広げるものであった。表2に見られるように、90年代前半、とりわけコミュニティーケア法が施行される93年以

11) Kendall, Knapp, *op. cit.*, pp. 203-204. また日本での紹介としては秋元美世「福祉行政における利用者参加とその制度的保障——イギリスのコミュニティ・ケア改革を素材にして——」社会保障研究所編『社会福祉における市民参加』東京大学出版会、1996年。

表2 イングランド、ウェールズにおける登録チャリティー数

	新規登録	登録除外	純 増	総 数
1990	4,013	749	3,264	171,434
1991	4,042	1,168	2,874	166,503
1992	4,681	4,546	135	170,357
1993	12,559	6,050	6,509	170,932
1994	11,616	3,939	7,677	178,609
1995	8,752	6,274	2,478	181,467

注) 登録除外数、純増、総数はデータ整備の反映で必ずしも一致しない。

出所) The UK Voluntary Statistical Almanac 1996.

原資料) Charity Commission.

降チャリティー登録団体は爆発的に増える。(ただしこの増加には、1993年のチャリティー法によって年収1000ドルを超えるか永続的な土地の賦与、利用、占有のある団体が登録しなければならなくなったことも反映している)

団体数ばかりではなく、所得も、したがって支出も、90年代前半(91-94/95)に実質20パーセント増大する。中でも大規模組織での増大が著しく、年収1000万ポンドを越える最大規模グループではこの間41パーセントの増大を示している。収入源構成では、コントラクトカルチャーの展開を反映して、大規模組織において政府からの収入が50パーセント増大している。

コントラクトカルチャーの下でのボランティア組織の、そして社会サービス供給の変化について多くの危惧を含んだ問題指摘がなされ、またここ数年間の実践の中でそれが裏付けられてきている。その第1の論点は、先にも触れた、組織の制度化さらに官僚化である。単発的部分的な補助金とは違って、委託契約の場合は当事者間のフォーマルな関係が要求される。ボランティア組織の側にはよりアカウントビリティが求められることになる。問題となるのは、意思決定の主要な部分が購入者側に握られ、ボランティア組織理事会の裁量範囲が狭まることである。さらにこれにマネージメントの専門職化が進むことによって、ボランティアリズムや相互扶助、インフォーマルな民主主義といったボランティア組織の特徴が大きく失われてきている。もちろん、マネージメン

トの専門職化はそれ自体悪いというものではなく、経営的な改善、したがってサービス水準の向上につながるものでもあるが。

第2に指摘されるのが契約内容や契約後の規制の不適切さである。とりわけ財政危機が進行する中でコスト削減が優先され質的コントロールが後回しにされる傾向がある。

第3に財政的不安定である。当初委託契約によってボランティア組織の財政は安定するという指摘もあったが、事實は、契約更新の保証がなく、また契約途中での解約もありうる中で、多数の職員を雇用して倒産の可能性もある。これはある意味で競争入札の本来の狙いでもある。競争を通してコストダウンとサービス水準の向上の努力を引き出そうとする競争は、競争に敗れるものがあることはその前提であるからである。

第4にボランティア組織の自立性、自発性への脅威とその組織の使命目的の混乱である。組織の事業や財源の大半を委託契約が占めるようになってくると、ボランティア組織の政府への従属という事態に陥りかねない。利潤を分配しないというかぎりでは非営利組織ではあるが、イギリスで重視してきた「ボランティア」という看板にはもはや疑問符がつかざるを得ない。しかも契約に応札するために、本来児童の介護を目的にしていたボランティア組織が高齢者介護を始めたり、精神障害者のための組織がアルコール中毒患者へのサービスを始めたりといった組織の目的や使命の混乱が起きている。

そして第5に、結局ボランティア組織が持つ比較優位が失われるのではないかという問題である。サービス内容や水準の協定は、革新や柔軟性を失わせ、画一化を進めざるを得ない。専門職化の進行はボランティアの参加の範囲をせばめざるをえない。介護される側にたったアドヴォカシー活動も政府との衝突の危惧からトーンダウンしかねない¹²⁾。

12) 以上 Kendall, Knapp, *op. cit.*, 第7章, Marilyn Taylor, "The Changing Role of the Nonprofit Sector in Britain: Moving toward the Market", in Salamon et al. eds., *Government and the Third Sector*, Jossey Bass, 1993.

III 転機? および労働党政権

以上のように、90年代前半はイギリスボランティア組織にとって、コントラクトカルチャーによる量的質的变化の時期であったといえることができる。しかし95年以降この傾向にやや変化の兆しが現れてきていることが指摘されている。

まず、表2に見られるように93、94と爆発的に増加した新規登録チャリティーは95年にはいって30パーセント近く減少する。加えて登録除外数も大きく、純増の水準は大きく低下した。

資金の流入については、先に述べたように、90年代前半には契約による政府資金が流入しただけでなく、助成金も引き続きあり、またボランティア組織の「コア」資金である寄付や贈与、投資収入、遺産贈与も順調に伸びていた¹³⁾。しかしこれが95年以降変調を来す。パークレイズ銀行のNGOファイナンストップ100とベアリングズ社の資産管理トップ3000はボランティアセクター経済の急速な成長が1995年以来止まっているという事実を示した¹⁴⁾。

1992年を1000とするパークレイズ銀行の指数では、図1に見られるように、1995年第四半期から伸びが停っており、1995年の1306から1996年の1406とその伸びは10ポイント以下である。

順調に伸びている投資収入以外の他の資金源泉は物価上昇についていくのがやっとの現状であり、遺産収入は今後減っていくと予想されている。

この経済的停滞は94年の全国宝くじの導入に軌をいつにしたものである。全国宝くじはその一部(28%)が全国宝くじチャリティー理事会(National Lottery Charities Board)を通じてボランティアセクターの資金源泉となる。導入の以前からボランティア組織への寄付や贈与に影響を及ぼすのではないかと

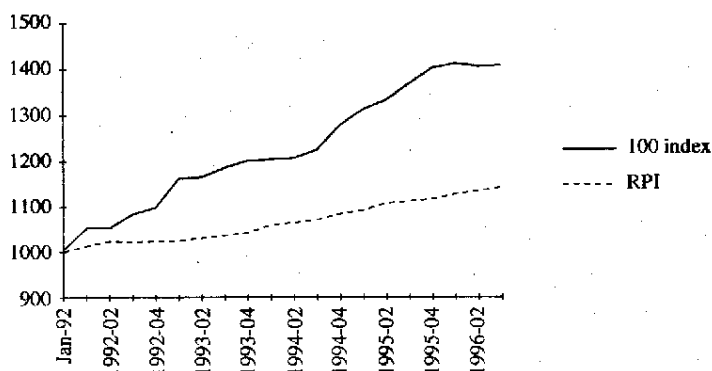
12) Norman Flynn, "A Mixed Blessing? How the Contract Culture Works," in Harvey and Philpot eds., *Sweet Charity: The Role and Workings of Voluntary Organisations*, Routledge, 1996.

Julien Forder, Martin Knapp, Gerald Wistow, "Competition in the Mixed Economy of Care", *Journal of Social Policy*, vol 25, 1996 April.

13) Hems and Passey, *op. cit.*

14) NCVO, The Henry Center, *A Report on the Third Sector Foresight Conference*, May 1997.

図1 ボランティアセクターの経済的停滞
パークレイズ NGO 融資トップ100 指数 (1992=1000)



Source: NGO Finance

出所) NCVO, Henry Center, A Report on the Third Sector Foresight Conference.

の危惧があったが、いくつかの調査はそれを裏付けている。NCVO が委託した消費者調査では個人の寄付は1993年には81パーセントであったものが96年には61パーセントの参加に落ちている。寄付の総額は93年の53億ポンドから96年の46億ポンドへと下落している。97年当初の月次の消費者調査では、この参加率は、週央での宝くじの導入以降、さらに落ち込んでいる。

もちろんこうした停滞が構造的なもので今後も続くか、単なる一時的調整なのかはまだわからない。確かなことは90年代前半のブームがいつまでも続くものではないということである。

NCVO などの支援をうけた「ボランティアセクターの将来に関する委員会」は、コントラクトカルチャーが先に述べたような問題点を現実を持っていることを、いくつかの現実の経験の検討を通じて認めるとともに、それがグラントカルチャーがもたらす不明瞭性や不確実性、保護者的態度をなくし、明確な目的と長期の見通しをもたらしただことも一方で承認する¹⁵⁾。そして、コントラク

15) Nicolas Deakin et al., *Meeting the Challenge of Change: Voluntary Action into the 21st Century*, NCVO, 1996.

トカルチャーの中でもたらされている貨幣的価値を第1に考える風潮を批判し、ボランティア組織の存在はそれ自体意味あるもので、それが地域民主主義の本質的要素であることを強調する。そうした立場から、委員会レポートは契約のコストや便益の評価をボランティア組織と地方自治体が協力してシステムの行うことを提唱している。

1997年5月の総選挙で政権についたブレア労働党内閣は、地方自治の強化やアイルランド問題など、次々に新しい政策を打ち出している。しかし、ボランティアセクターにかかわっては、失業青年に就業の準備のためにボランティア組織で一定期間働くという「ニューディール」以外には具体化されたものはまだ出ていない。NCVO 主任研究員のレス・ヘムズはこれからのキーワードは「コンパクト (compact)」であろうと指摘する。地方自治体とボランティア組織は市場でのサービスの供給者と購入者という関係ではなく、より一体的な関係になるべきだろう。それはあたかも、日本の親会社が下請け企業を永続的に、育成しながら取引し続けるようなイメージであると説明する¹⁶⁾。

む す び

コントラクトカルチャーが大きく変わるのか若干の調整で進んでいくのか、現時点ではまだ見通すことはできない。しかしながら90年代前半、あるいは80年代の部分的施行の中から、問題点についての意識については共有してきているようである。しかし、提起されている問題点が、競争入札型委託契約について一般的に当てはまるものか、イギリス独自のものかについては検討を要するであろう。このような委託契約はアメリカでは早くから一般化し、最近では大陸ヨーロッパでも広く用いられている。

イギリス的特徴として第1に考えられることは、イギリスの非営利組織がボランティア組織、つまり、ボランティアに基礎を置いた組織であるという点である。ジョンズ・ホプキンス大学のサラモンは「市場の失敗」「政府の失敗」

16) 1997年9月、我々のインタビューの中での発言。

になぞらえて「ボランティアの失敗」を主張している¹⁷⁾。つまり、ボランティア組織は集合財の供給システムとしては、それだけでニーズを満たすには量的に不十分であり、また一部特定の分野しかカバーできない。しばしば特権的な人々の保護者の態度（パターナリズム）もあり、多くの場合、アマチュアの限界を出ることができない、という。普通の人々の自発的参加を基礎に置くボランティアでは、社会的ニーズに量的質的に対応できない、というわけである。この「ボランティアの失敗」論から見ると、ボランティア組織で公的システムに代替すること自体が無理ということになる。非営利組織ではあっても、オランダのように専門化された事業体であれば公的システムの代替はよりスムーズであった可能性はあるし、またボランティア組織の特性を生かすとするならば、違った政府との協力関係が求められるということになろう。

第2に、競争入札において、競争条件が必ずしも明確になっておらず、それがコスト競争を引き起こす要因の一つになっていることである。イタリアにおいても公的サービスが社会的協同組合に対して競争入札で委託契約される事例が増えてきている。しかしイタリアの場合、社会的協同組合の全国連合会と労働組合の全国連合会との間に労働協約があり、各職種別に細かく労働条件が規定されている。労働コストを引き下げる形での競争に社会的な歯止めが掛けられているわけである。イギリスの場合、最低賃金制すらない状態で、労働者にコスト競争のしわ寄せがいき、その結果サービスの低下につながるという悪循環にある。

とは言え、コントラクトカルチャーについては、イギリスでもようやく国際比較の研究が始まったところであり、その結論を急ぐわけにはいかない。コントラクトカルチャーの中にはボランティア組織のあり方や本質、政府との関係など重要な論点があり、さらに検討を続ける必要があろう。

17) Lester M. Salamon, "Partnership in Public Services: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations", in Powell ed., *The Nonprofit Sector*, Yale University Press, 1987.